



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.010.03.2017
P/17/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/041 – Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Aleksandra Trojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LKR/148/2017 z 12 lipca 2017 r. oraz nr LKR/151/2017 z 14 lipca 2017 r.; 2. Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LKR/112/2017 z 23 maja 2017 r. oraz nr LKR/150/2017 z 14 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży Ochotniczych Hufców Pracy w Nowym Sączu, ul. Rejtana 18, 33-300 Nowy Sącz (Centrum lub CEiPM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agata Fołta, Dyrektor Centrum (Dyrektor) (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Centrum w badanym okresie w pełni zrealizowało zaplanowane zadania i świadczyło usługi w zakresie poradnictwa zawodowego, pośrednictwa pracy i szkolenia zawodowego. Porad udzielano w formie stacjonarnej i mobilnej. Działania CEiPM przygotowywały młodzież do aktywnego poszukiwania zatrudnienia i uzyskania zawodu, a pracodawcom pomagały w znalezieniu pracowników. Udzielano też merytorycznego wsparcia jednostkom OHP zlokalizowanym na terenie swojego działania w zakresie organizowania przez nie kształcenia i zatrudnienia uczestników OHP. Wszystkich uczestników OHP objęto poradnictwem zawodowym. Stanowili oni 31% osób objętych tym poradnictwem, co może wskazywać, że obecna formuła szczególnego wsparcia uczestników OHP wyczerpuje się.

Badanie i analizowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych ograniczono do dwóch powiatów, na terenie których Centrum posiadało niestacjonarne placówki szkolenia zawodowego, nie obejmując nimi pozostałego obszaru właściwości działania tej jednostki. Sporządzane analizy rynku pracy związane były z planami pracy CEiPM i sprawozdaniami wymaganymi przez Małopolską Wojewódzką Komendę OHP (MWK), natomiast nie opracowywano ich w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej adekwatnego wsparcia. W ocenie NIK powodowało to niepełną realizację zadania określonego w § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy³ (badanie i diagnozowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy) – w świetle standardów działania przyjętych przez Komendanta Głównego OHP. Niesporządzanie ww. analiz, zdaniem NIK, może skutkować niewystarczającym wsparciem innych jednostek OHP.

Centrum podejmowało działania mające na celu pozyskiwanie pracodawców dla młodocianych pracowników. Prawdłowo, z jednym wyjątkiem, realizowało również zadania związane z weryfikacją i opiniowaniem przyjmowanych wniosków pracodawców o zawarcie umów dotyczących refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń. Należy zwrócić

¹ Kontrolą objęto lata 2014-2016 (oraz 2017 r. do dnia zakończenia kontroli w zakresie osiągniętych efektów), a także lata wcześniejsze w zakresie niezbędnym do realizacji celu kontroli.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dz.U. 155, poz. 920 – dalej: rozporządzenie w sprawie zadań OHP.

uwagę na fakt, że u 15 z 32 skontrolowanych pracodawców (46,9%) pracownicy nie kontynuowali zatrudnienia po zakończeniu nauki zawodu, pomimo że umowy z nimi zawarte były na czas nieokreślony, a pracodawca w umowie o refundację deklarował dalsze zatrudnienie każdego młodocianego przez co najmniej 6 miesięcy. Wskaźnik ten jest wysoce niepokojący w kontekście braku szczegółowej analizy powodów rezygnacji z zatrudnienia, nawet w przypadku rozwiązania umowy za porozumieniem stron. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości, że umowy o pracę były rozwiązywane w każdym przypadku za porozumieniem stron, a żaden przepis nie nakłada na CEiPM obowiązku ustalenia przyczyny rozwiązania umowy, jednak taka sytuacja może wskazywać, że dla pracodawców, którzy zawarli te umowy, motywacją do złożenia wniosku o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń było pozyskanie pracowników subsydiowanych przez czas trwania nauki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dostosowanie oferty OHP do oczekiwań rynku pracy

Opis stanu
faktycznego

1.1. Centrum jako jednostka organizacyjna MWK realizowało zadania na terenie powiatów: nowosądeckiego, nowotarskiego, tatrzańskiego, limanowskiego, gorlickiego oraz gminy Lubień w powiecie myślenickim. Główne zadania CEiPM⁴ dotyczyły:

- promocji zatrudnienia, przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej młodzieży;
- świadczenia usług z zakresu umiejętności zawodowych i pozazawodowych – w celu wyrównywania szans młodzieży na rynku pracy;
- merytorycznego wsparcia jednostek OHP funkcjonujących na przypisanym jej terenie w zakresie problematyki rynku pracy;
- kreowania i organizowania współpracy z partnerami lokalnego rynku pracy;
- upowszechniania informacji o prowadzonej działalności w ramach funkcjonujących systemów teleinformatycznych, m.in. Elektronicznego Centrum Aktywizacji Młodzieży;
- promowania wizerunku OHP jako doświadczonej instytucji działającej kompleksowo na rzecz aktywizacji młodzieży;
- przyjmowania i wstępnej weryfikacji wniosków od pracodawców w sprawie zawarcia umowy o refundację kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz odprowadzanych od nich składek na ubezpieczenie społeczne.

Wymienione zadania Centrum realizowało poprzez swoje jednostki, tj. Młodzieżowe Biuro Pracy w Nowym Sączu, Mobilne Centrum Informacji Zawodowej w Nowym Sączu (MCIZ), Młodzieżowe Centra Kariery⁵ (w Gorlicach, w Jabłonce, w Krynicy-Zdroju⁶, w Mszanie Dolnej i w Skomielnej Białej), Punkt Pośrednictwa Pracy w Limanowej, Ośrodek Szkolenia Zawodowego w Gorlicach (OSZ) oraz zespoły i stanowiska funkcjonujące w siedzibie CEiPM. Współpracowało przy tym m.in. z lokalnymi jednostkami samorządowymi, urzędami pracy, placówkami oświatowymi, Nowosądeckim Inkubatorem Przedsiębiorczości, Biurem Karier Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu (PWSZ), Małopolskim Centrum Doskonalenia Nauczycieli, Wojskową Komendą Uzupełnień, Stowarzyszeniem *Moje Marzenia Spełniają Się*, cechami rzemiosł różnych, działających w ramach Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Nowym Sączu.

(dowód: akta kontroli str. 6-22, 36-37, 430-435)

W latach 2014-2016 Centrum objęło swoim działaniem w zakresie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i szkolenia zawodowego łącznie 49 406 osób⁷, w tym 3 147 uczestników OHP, tj. 6,37%.

Pięć MCK wraz z MCIZ oraz specjalistą ds. rozwoju zawodowego objęło swoim działaniem 43 990 osób⁸, w tym 38 885 osób objętych było działaniami w zakresie poradnictwa

⁴ Według regulaminu organizacyjnego Centrum zatwierdzonego 5 stycznia 2015 r. przez Komendanta MWK oraz uregulowań zawartych poprzednio w regulaminie organizacyjnym MWK z 11 września 2011 r., a następnie z 1 lipca 2014 r.

⁵ Dalej: MCK.

⁶ Utworzone w lipcu 2014 r. z trzech jednostek działających w Krynicy - Zdroju: Młodzieżowego Centrum Kariery; Punktu Pośrednictwa Pracy i Ośrodka Szkolenia Zawodowego.

⁷ Odpowiednio: pośrednictwo pracy - 10 244 osoby; poradnictwo zawodowe - 38 885 osób; szkolenie zawodowe - 277 osób.

zawodowego. W ewidencji realizacji poradnictwa zawodowego wyodrębniano grupę uczestników OHP, którzy stanowili 8,09% (3 147 osób).

W badanym okresie poszczególne jednostki CEiPM objęły swym działaniem:

- Młodzieżowe Biuro Pracy (Nowy Sącz) – 4 116 osób;
- MCIZ⁹ – 15 383 osób (w tym 1 701 młodzieży bezrobotnej), w ciągu 108 sesji wyjazdowych;
- MCK w Gorlicach, MCK w Jabłonce, MCK w Krynicy-Zdroju, MCK w Mszanie Dolnej i MCK w Skomielnej Białej – łącznie 28 759 osób;
- Punkt Pośrednictwa Pracy w Limanowej – 1 023 osoby;
- OSZ – 125 osób.

Ponadto Biuro Centrum objęło swoimi działaniami 14 803 młodocianych pracowników, których pracodawcom zrefundowano wynagrodzenia wypłacone tym pracownikom w łącznej wysokości 32 670 668,57 zł¹⁰.

Zadania w zakresie pośrednictwa pracy zrealizowano w sześciu jednostkach (Młodzieżowe Biuro Pracy w Nowym Sączu; MCK: w Gorlicach, w Skomielnej Białej, w Jabłonce i w Krynicy-Zdroju; Punkt Pośrednictwa Pracy w Limanowej), łącznie dla 10 244 osób.

Rezultatem działań Centrum było m.in. podjęcie zatrudnienia przez 7 409 osób, tj. 72,33% z liczby osób objętych pośrednictwem pracy (10 244). Uczestnicy OHP (3 147 osób) objęci byli działaniami CEiPM tylko w zakresie poradnictwa zawodowego.

Szkolenia zawodowe prowadziły dwie jednostki (MCK w Krynicy-Zdroju i OSZ). W badanym okresie objęto nimi 277 osób. Prowadzono je dla osób bezrobotnych powyżej 18 roku życia¹¹.

W ramach poradnictwa zawodowego Centrum prowadziło, w latach 2014-2016, następujące usługi dla młodzieży uczącej się i bezrobotnej: indywidualne porady zawodowe (objęto nimi 1 305 osób, w tym 9 uczestników OHP), indywidualne informacje zawodowe (4 025, w tym 359 OHP), grupowe porady zawodowe (5 117, w tym 166 OHP), grupowe informacje zawodowe (12 560, w tym 658 OHP), indywidualne konsultacje (5 298, w tym 547 OHP), zajęcia aktywizacyjne (1 279), grupowe spotkania informacyjne (7 674, w tym 1 169 OHP), warsztaty aktywnego poszukiwania pracy w formie pełnej (328), warsztaty aktywnego poszukiwania pracy w formie skróconej (1 299 osób, w tym 239 OHP). Łącznie udzielono porad 38 885 osobom, w tym 3 147 uczestnikom OHP.

W latach 2014-2016 przeprowadzono 349 sesji wyjazdowych MCIZ, w tym 108 sesji dla młodzieży bezrobotnej, ponadto w CEiPM przeprowadzono 655 zajęć grupowych dla 12 560 osób, w tym w 43 zajęciach brało udział 658 uczestników OHP.

(dowód: akta kontroli str. 24-28, 30-33, 145-146)

Centrum w pełni zrealizowało zadania ujęte w rocznych planach pracy, osiągając co najmniej zaplanowane wielkości.

(dowód: akta kontroli str. 321-359)

1.2. W Centrum, w latach 2014-2015, zatrudnionych było 19 osób na 19 etatach. Liczba etatów była zgodna ze standardami funkcjonowania, wprowadzonymi przez Komendanta Głównego OHP¹². Z uwagi na znaczący wzrost liczby umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń (*umowa o refundację*), na wniosek Dyrektora CEiPM, w styczniu 2016 r. został przyznany Centrum dodatkowy etat do realizacji zadań związanych z refundacjami. Etat ten został obsadzony od 1 marca 2016 r. Według stanu na koniec 2016 r. w Centrum zatrudnionych było 21 pracowników na 20 etatach.

⁸ Liczba ta obejmuje zarówno poradnictwo zawodowe, jak i pośrednictwo pracy, świadczone w czterech jednostkach równocześnie – MCK w Krynicy-Zdroju, MCK w Gorlicach, MCK w Jabłonce i MCK w Skomielnej Białej.

⁹ Wraz z działaniami specjalisty ds. rozwoju zawodowego, który w latach 2014-2015 wykazywany był w sprawozdaniach odrębnie od MCIZ.

¹⁰ W 2014 r. – 8 799 947,89 zł, w 2015 r. – 11 199 999,42 zł, w 2016 r. – 12 670 710,26 zł.

¹¹ Szkolenia zawodowe są dedykowane młodzieży bezrobotnej od 18 do 25 roku życia, szczególnie z kategorii NEET – czyli osoby, które nie są zatrudnione, ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu, tj. do osób które nie spełniają kryteriów bycia uczestnikiem OHP.

¹² Dokument *Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży - standardy funkcjonowania*, wprowadzony zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 24/BKG z 22 grudnia 2014 r.

Liczba osób przypadających na jednego doradcę lub specjalistę ds. rozwoju zawodowego wynosiła: w 2014 r. – 1 617 osób, w 2015 r. – 1 671 osób, w 2016 r. – 1 573 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 18, 21-24)

1.3. Centrum analizowało lokalne rynki usług edukacyjnych na terenie powiatu nowosądeckiego i gorlickiego, głównie pod kątem szkoleń zawodowych, organizowanych przez MCK w Krynicy-Zdroju i OSZ. Jednostki te przy planowaniu szkoleń przeprowadzały rozeznanie – w celu dostosowania oferty szkoleniowej do oczekiwań i zapotrzebowania lokalnego rynku pracy – kierując do niektórych lokalnych pracodawców ankiety lub zapytania na temat możliwości szkolenia w określonych zawodach/specjalnościach i zatrudnienia pracowników po tych szkoleniach. Korzystano również z ogólnodostępnych danych m.in. z *barometru zawodów deficytowych i nadwyżkowych*. Poddając analizie lokalny rynek pracy specjaliści ds. rozwoju zawodowego ww. jednostek CEiPM pozyskiwali od pracodawców pisemną gwarancję zatrudnienia osób przeszkolonych w konkretnym zawodzie.

(dowód: akta kontroli str. 26-28, 34-36, 321-324, 330-334, 377-413, 436)

Centrum nie opracowywało danych dotyczących szacunkowej liczby młodocianych, która pozostaje w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia przez OHP. Nie dysponowało też danymi w zakresie młodzieży na obszarze swojego działania, która jest zagrożona lub przedwcześnie opuszcza system edukacji.

Dyrektor CEiPM wyjaśniła, że rozeznanie w tym zakresie prowadzą jednostki opiekuńczo-wychowawcze, zajmujące się rekrutacją uczestników OHP i podała: *Kategoria wiekowa uczestników przyjmowanych do OHP zawiera się w przedziale 15-18 lat. Nie prowadzimy szacunków liczby młodzieży w tym wieku, w związku z tym nie posiadamy informacji, ile osób pozostaje poza działaniami OHP. Ustalony przez KG OHP średnioroczny potencjał organizacyjny zobowiązuje do przyjęcia określonej liczby osób. Wyżej wymienione dane nie były potrzebne do realizacji zadań Centrum, dlatego nie zwracałam się z prośbą do MWK OHP o udostępnienie takich informacji.*

(dowód: akta kontroli str. 30, 35)

W badanym okresie Centrum/podległe mu jednostki – w ramach współpracy i wspierania jednostek opiekuńczo-wychowawczych w zakresie organizowania przez nie kształcenia i zatrudnienia uczestników OHP – m.in.:

- prowadziły porady/udzielały informacji indywidualnych i grupowych dla młodzieży klas III – uczestników OHP (ogółem dla 3 147 osób);
- zorganizowały 20 targów edukacji i pracy z promocją jednostek opiekuńczo-wychowawczych i były corocznie zapraszane na dni otwarte organizowane przez jednostki opiekuńczo-wychowawcze;
- realizowały 13 programów autorskich, w których brało udział 156 uczestników OHP, a także poradnictwo i pośrednictwo pracy dla beneficjentów projektów – absolwentów OHP.

(dowód: akta kontroli str. 26-28, 34-36, 321-324, 330-334, 414-429)

1.4. W ramach swoich zadań Centrum podejmowało działania w zakresie promocji zatrudnienia, przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej młodzieży.

Działalność CEiPM w zakresie aktywizacji zawodowej młodzieży bezrobotnej realizowana była m.in. poprzez: poradnictwo zawodowe i warsztaty aktywnego poszukiwania pracy, pośrednictwo pracy, szkolenia zawodowe, projekty systemowe w ramach Inicjatywy na Rzecz Ludzi Młodych *Gwarancje dla młodzieży*¹³ oraz wolontariat w OHP.

Aktywizacja zawodowa młodzieży bezrobotnej w zakresie pośrednictwa pracy polegała na:

- udzielaniu osobom poszukującym pracy pomocy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia;
- pozyskiwaniu ofert pracy;

¹³ Projekty UE skierowane do bezrobotnych w ramach Inicjatywy na Rzecz Ludzi Młodych *Gwarancje dla młodzieży* – w latach 2014-2016 zrealizowano trzy takie projekty: *Równi na Rynku Pracy*, *Obudź swój potencjał* oraz *Akcja Aktywizacja*, którymi objętych było, odpowiednio: 105, 80 i 10 osób.

- kierowaniu młodzieży do pracy stałej, sezonowej i krótkoterminowej w ramach pozyskanych miejsc pracy;
- udzielaniu pracodawcom informacji o możliwościach zatrudnienia pracowników na zgłoszone miejsca pracy;
- inicjowaniu i organizowaniu kontaktów młodzieży z pracodawcami (organizowanie giełd i targów pracy¹⁴).

Centrum było również realizatorem programu *Wolontariat w OHP*, skierowanego do młodzieży bezrobotnej i poszukującej pracy, chętnej do nabycia pierwszych doświadczeń zawodowych w trakcie odbywania wolontariatu, w jednostkach rynku pracy. W latach 2014-2016 zawarto łącznie: 27 porozumień o wolontariacie (11 w 2014 r. oraz po 8 w 2015 r. i w 2016 r.).

Dyrektor CEiPM podała, że w zakresie promocji zatrudnienia, przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży oraz łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej młodzieży, Centrum promowało swoje usługi m.in. podczas:

- zajęć indywidualnych i grupowych w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (prowadzonych przez doradców zawodowych i specjalistę ds. rozwoju zawodowego);
- organizowanych: targów szkół ponadgimnazjalnych i targów szkół wyższych (corocznie), Eko-Targów w Brzeznej i Nawojowej (dwa razy w roku) oraz Targów Edukacji i Pracy (czterokrotnie w roku);
- promocji w lokalnych mediach (min. dwa razy w roku) Radio RMF MAXXX, Radio Eska, Radio Kraków, Polskie Radio IAR, Regionalna Telewizja Kablowa;
- umieszczanie informacji promujących przedsięwzięcia i działania CEiPM i jego jednostek na portalu www.ecam.pl, www.dokariery.pl, www.malopolska.ohp.pl;
- współdziałania z lokalnymi urzędami pracy, Nowosądeckim Inkubatorem Przedsiębiorczości, Biurem Karier PWSZ, Małopolskim Centrum Doskonalenia Nauczycieli, Wojskową Komendą Uzupełnień, Stowarzyszeniem *Moje Marzenia Spełniają Się*.

(dowód: akta kontroli str. 30, 32-37)

Jak wyjaśniła Dyrektor Centrum nie podejmowano współpracy z gminami odpowiedzialnymi za identyfikowanie przypadków osób do 18 roku życia, niepobierających nauki szkolnej. Takie działania wykonywane były na poziomie MWK, która zwracała się do Kuratorium Oświaty w Krakowie oraz do gmin, na terenie których działają jednostki opiekuńczo-wychowawcze, z zapytaniem o osoby do 18 roku życia niepobierające nauki szkolnej. Otrzymane informacje omawiano następnie na zespole kierowniczym MWK i przekazywano do wiadomości właściwym jednostkom.

(dowód: akta kontroli str. 37)

1.5. W Centrum w badanym okresie przeprowadzone były przez MWK trzy kompleksowe kontrole. Przedmiotem tych kontroli była: działalność, organizacja i dokumentacja CEiPM¹⁵ oraz prowadzenie obsługi finansowej zadań z zakresu refundacji wynagrodzeń pracowników młodocianych i umów o refundację z pracodawcami na podstawie losowo wybranych wniosków¹⁶.

Wszystkie zalecenia pokontrolne zostały wykonane, o czym Centrum pisemnie poinformowało MKW w terminie tygodnia od daty sporządzenia protokołu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 147-148, 149)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepełnej realizacji przez Centrum zadania określonego w § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zadań OHP (badanie i diagnozowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy), bowiem:

¹⁴ W latach 2014-2016 zorganizowano 52 giełdy pracy i 8 targów pracy.

¹⁵ Kontrola przeprowadzona w dniach 14-25 września 2015 r. (protokół nr KiZR-0920/28/2015 z 2 października 2015 r.).

¹⁶ Kontrole przeprowadzone w dniach: 20-21 kwietnia 2016 r. (protokół nr KiZR-0920/10/2016 z 5 maja 2016 r.) i 25-27 kwietnia 2017 r. (protokół nr MWK.KiZR.082.10.2017 z 8 maja 2017 r.).

- 1) Badanie i analizowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych, wymagane przy realizacji ww. zadania¹⁷, ograniczono do dwóch powiatów¹⁸, na terenie których Centrum posiadało jednostki organizacyjne prowadzące szkolenia zawodowe.
- 2) Nie opracowywano okresowych analiz i ocen wyników działalności Centrum w sferze rynku pracy – w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej adekwatnego wsparcia – co było wymagane przy realizacji przedmiotowego zadania¹⁹. Sporządzane analizy związane były z planami pracy CEiPM i sprawozdaniami dla MWK. Nie akcentowano w nich potrzeb młodzieży oraz zakresu koniecznych działań dla jej wsparcia, ustalonych na podstawie wyników z działalności tej jednostki. Według dyrektora Centrum sprawy związane z rozeznaniem potrzeb młodzieży i pracodawców zatrudniających młodocianych pracowników omawiano na naradach w MWK z udziałem komendantów hufców pracy.

(akta kontroli str. 30-42, 321-360, 377-413, 414-429, 436)

Dyrektor Centrum wyjaśniła: *Analizowano lokalne rynki usług edukacyjnych tylko na terenie tych dwóch powiatów, gdzie mamy zorganizowane dwie (Krynica-Zdrój i Gorlice) jednostki realizujące szkolenia zawodowe w trybie niestacjonarnym. W Centrum nie ma jednostki prowadzącej stacjonarne szkolenie, do której moglibyśmy przyjąć osoby bez konieczności dojeżdżania. Dlatego analizę lokalnych rynków edukacyjnych i ich dokumentację przeprowadzaliśmy pod kątem tych dwóch jednostek. Posiadamy natomiast wiedzę o potrzebach edukacyjnych z terenów pozostałych powiatów zebraną w czasie spotkań pracowników rynków pracy, a także kadry opiekuńczo-wychowawczej w placówkach oświatowych. Informacje te nie zostały w sposób formalny udokumentowane. W przypadku pojawienia się pytań o konkretne szkolenia staramy się poinformować, czy i gdzie takie szkolenie można na terenie województwa odbyć. Ponieważ nigdy się nie zdarzyło, żeby naszą ofertą szkoleniową były zainteresowane osoby, które musiałyby dojeżdżać z odległych miejscowości lub poszukiwać noclegu na własną rękę, analizowaliśmy rynek usług edukacyjnych tylko w tych dwóch powiatach aby zaoferować szkolenia w tematach, jakie interesują potencjalnych uczestników.*

Ponadto dyrektor CEiPM wyjaśniła m.in.: *Centrum przeprowadza analizę lokalnych rynków pracy na terenie powiatów, w których funkcjonują jednostki podległe Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Nowym Sączu (powiatu nowosądeckiego, nowotarskiego, limanowskiego, gorlickiego i myślenickiego). Informacje i dane pozyskiwane są z bazy danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz Publicznych Służb Zatrudnienia usytuowanych na terenach poszczególnych powiatów. Zebrane dane są prezentowane w kwartalnym druku „Informacja o realizacji zadań przez Centra Edukacji i Pracy Młodzieży OHP”, który sporządzany jest od 2016 roku. Poza tym wyżej wymieniony druk zawiera informacje dotyczące specyfiki rynku pracy na terenie podległym Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Nowym Sączu. Analiza rynku pracy w ankiecie polega na:*

- przedstawieniu informacji o szacunkowej liczbie pracodawców na terenie działalności CEiPM, z wyszczególnieniem liczby dużych przedsiębiorstw zatrudniających 50 lub więcej pracowników,
- przedstawieniu informacji dotyczącej specyfiki lokalnego rynku pracy w kontekście możliwości zatrudnienia młodzieży – czy i jakie zmiany dotyczące współpracy z pracodawcami zaistniały w okresie sprawozdawczym:

W 2014 i 2015 roku do analizy lokalnego rynku pracy Centrum wykorzystywało ogólnodostępne dane zebrane i udostępniane na stronach internetowych Głównego Urzędu Statystycznego, Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Sądeckiego Urzędu Pracy, Powiatowego Urzędu Pracy dla powiatu nowosądeckiego. Począwszy od 2016 r. w rocznych planach pracy Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży OHP w Nowym Sączu została opisana sytuacja na rynku pracy. Analizie poddano lokalne rynki pracy w powiatach, w których usytuowane są jednostki podległe CEiPM w Nowym Sączu.

(akta kontroli str. 30-42, 436)

¹⁷ W dokumencie pn. *Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży – standard funkcjonowania*, wprowadzonym do użytku w OHP zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów...

¹⁸ Z pięciu powiatów i gminy Lubień – objętych właściwością działania CEiPM.

¹⁹ Patrz przypis 17.

Centrum w pełni zrealizowało zaplanowane zadania związane z poradnictwem zawodowym, promocją zatrudnienia, przeciwdziałaniem marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, łagodzeniem skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej młodzieży. Udzielało też merytorycznego wsparcia jednostkom OHP zlokalizowanym na terenie swojego działania w zakresie organizowania przez nie kształcenia i zatrudnienia uczestników OHP. Odsetek uczestników OHP wśród osób objętych poradnictwem zawodowym wynosił 31% i zdaniem NIK Centrum powinno dążyć do zwiększenia tego wskaźnika, gdyż osoby objęte opieką OHP wymagają szczególnego wsparcia. Centrum zrealizowało zalecenia pokontrolne wydane przez MWK, podejmując stosowne działania i informując o nich w wymaganym terminie. W ocenie NIK badanie i diagnozowanie przez CEiPM lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy nie w pełni było realizowane w świetle standardów funkcjonowania takich jednostek, przyjętych przez Komendanta Głównego OHP.

2. Przygotowanie zawodowe i zatrudnienie absolwentów OHP na otwartym rynku pracy, w tym trwałość zatrudnienia i jego zgodność z nabytymi kwalifikacjami

Opis stanu faktycznego

W latach 2014-2016 do Centrum wpłynęło, kolejno: 1 032, 951 i 890 wniosków o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń (dalej: *wnioski*), z których pozytywnie zaakceptowano, odpowiednio: 845, 915 i 870. Wnioski zaopiniowane pozytywnie złożone były w tych latach, kolejno, przez 875, 871 i 830 pracodawców i dotyczyły, odpowiednio: 1 809, 1 972 i 1 760 młodocianych pracowników, z których 70, 55 i 52 było uczestnikami OHP. Z ogólnej liczby 2 843 umów²⁰ o refundację 11 zostało rozwiązanych z powodu niepodjęcia pracy przez młodocianych²¹.

(dowód: akta kontroli str. 27, 48, 49)

2.1. Badanie wybranych 12 wniosków (po 4 z lat 2014-2016) od 8 pracodawców prywatnych, którzy zatrudniali największą liczbę młodocianych pracowników²², wykazało że:

- Do wniosków dołączone były m.in. kopie umów z młodocianymi, których dotyczył dany wniosek (łącznie 237 umów – wszystkie zawarte na czas nieokreślony) oraz oświadczenia pracodawców z imiennym wykazem pracowników, którzy po zakończeniu przygotowania zawodowego zostali zatrudnieni przez okres 6 m-cy i/lub nie zostali zatrudnieni, z podaniem powodu braku zatrudnienia²³. Dane zamieszczone przez pracodawców we wnioskach i dołączonych dokumentach weryfikowane były przez Centrum²⁴, które w przypadku stwierdzenia braków/nieprawidłowości zwracało się do pracodawcy, pisemnie lub telefonicznie, o ich usunięcie. Opinie do wniosków, stwierdzające że pracodawca spełnia warunki wymagane do przeprowadzenia przygotowania zawodowego oraz inne warunki określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom²⁵,

²⁰ Z pracodawcami, którzy złożyli wnioski w 2014 r., w 2015 i w 2016 r. (i wnioski te zostały zaopiniowane pozytywnie przez Centrum), MKW zawarła, odpowiednio: 968 umów (w tym 352 podpisano w 2014 r., a 606 – w 2015 r.), 965 umów (w tym 121 podpisano w 2015 r., a 844 – w 2016 r.) i 920 umów (w tym 186 podpisano w 2016 r., a 734 – w 2017 r.).

²¹ Rozwiązanych zostało: 6 umów zawartych na wnioski złożone w 2014 r. dot. refundacji wynagrodzenia dla 7 młodocianych, 3 umowy zawarte na wnioski złożone w 2015 r. dot. refundacji wynagrodzenia dla 4 młodocianych oraz 2 umowy zawarte na wnioski złożone w 2016 r. dot. refundacji wynagrodzenia dla 2 młodocianych.

²² Badano po 4 wnioski z lat 2014-2016, w tym: 3 złożone przez L. T.-S.-B., które dotyczyły łącznie 45 młodocianych, po 2 złożone przez W. sp. z o.o., W. sp. j., S. F. M., które dotyczyły, odpowiednio: 102, 28 i 27 młodocianych, oraz po jednym złożonym przez F.P.U. S., Z-d R-B J. C. i C. Gorlice, które dotyczyły, odpowiednio: 13, 12 i 10 młodocianych.

²³ W treści każdego z takich oświadczeń ostatnie dwa zdania brzmiały: *Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Prawdziwość powyższych danych potwierdzam własnoręcznym podpisem.*

²⁴ Z pism kierowanych przez CEiPM do pracodawców przed wydaniem opinii do wniosku lub adnotacji na wnioskach wynikało, że w umowach zawartych pomiędzy pracodawcą a młodocianym stwierdzano m.in.: brak podpisu pracodawcy lub ucznia na umowach, zawarcie umów o pracę w celu *przyuczenia do zawodu*, zamiast *przygotowania zawodowego*, nieprawidłowe wskazanie okresu nauki zawodu, brak dokumentu potwierdzającego kwalifikacje instruktora praktycznej nauki zawodu lub podanie nieprawidłowego oznakowania takiego dokumentu, niepotwierdzenie zgodności kopii dokumentów z oryginałem. Podane przez pracodawcę dane dot. liczby zatrudnionych młodocianych w dniu składania wniosku, młodocianych, którzy w okresie ostatnich trzech lat ukończyli przygotowanie zawodowe i którzy byli zatrudnieni przez okres co najmniej 6 m-cy, a także oświadczenia pracodawcy dot. zatrudnienia młodocianych – korygowano do liczby osób, których wynagrodzenie było refundowane przez MWK.

²⁵ Dz.U. poz. 865 - dalej: *rozporządzenie w sprawie refundowania wynagrodzeń.*

wydawane były po uzupełnieniu brakujących dokumentów/usunięciu nieprawidłowości²⁶.

- Młodocianych, którzy w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia przedmiotowych wniosków ukończyli przygotowanie zawodowe, i których wynagrodzenie było refundowane przez MWK, było łącznie 470, w tym 113 (24%) kontynuowało zatrudnienie przez co najmniej 6 miesięcy. Najwięcej pracowników młodocianych kontynuowało zatrudnienie u pracodawcy W. sp. z o.o. – według wniosków z października 2014 r. i listopada 2015 r. było ich 48 i 47, co w odniesieniu do liczby młodocianych, którzy w ostatnich trzech latach przed złożeniem wniosków ukończyli przygotowanie zawodowe u tego pracodawcy stanowiło odpowiednio 34,8% i 37,3%. Żaden z młodocianych pracowników nie kontynuował pracy u pracodawcy L. T.-S.-B. – w ostatnich trzech latach przed złożeniem wniosków w listopadzie 2014 r., w październiku 2015 r. i w październiku 2016 r. przygotowanie zawodowe ukończyło u tego pracodawcy, odpowiednio: 22, 29 i 20 młodocianych, a pracodawca oświadczał, że powodem braku ich zatrudnienia było *rozwiązanie umowy na prośbę młodocianego*.
- Żadna z opinii Centrum, sporządzanych do wniosków, nie odzwierciedlała faktu wynikającego z oświadczenia pracodawcy dot. ewentualnego braku kontynuacji zatrudnienia młodocianego po ukończeniu przygotowania zawodowego.
- W procesie rekrutacji młodzieży objętej ww. wnioskami nie brał udziału doradca zawodowy.

(dowód: akta kontroli str. 50-95)

Dyrektor CEiPM w sprawie nieodzwierciedlania w opiniach faktu niezatrudniania przez pracodawców młodzieży po ukończeniu przygotowania zawodowego oraz ewentualnego sprawdzania powodów braku kontynuacji zatrudnienia wyjaśniła, że Centrum w opinii – sporządzanej wg wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie refundowania wynagrodzeń – odnosi się do spełnienia przez pracodawcę warunków wymaganych do prowadzenia przygotowania zawodowego, określonych w tym rozporządzeniu. W tym zakresie m.in. weryfikuje zawarte we wniosku i dołączonym do niego oświadczeniu informacje dot. zatrudnienia pracowników. W związku z tym, że z informacji przedstawianych przez pracodawców wynika, że *powodem braku kontynuacji zatrudnienia jest rozwiązywanie umów na wnioski pracowników [...] nie było podstaw aby opiniować negatywnie wnioski o zawarcie umowy o refundację z tytułu niewywiązywania się pracodawcy z zapisu we wnioskach o zatrudnieniu młodocianych pracowników, po ich wyszkoleniu. Żaden z przepisów dotyczących refundacji nie obliuguje do przeprowadzania analizy w tym zakresie.*

Dyrektor Centrum wyjaśniła także, że młodociani pracownicy niebędący uczestnikami OHP kierowani są do odbywania przygotowania zawodowego przez placówki oświatowe, a pracodawca nie ma obowiązku kierowania młodocianych pracowników, niebędących uczestnikami OHP, do doradców zawodowych lub innych pracowników rynku pracy w celu zbadania predyspozycji zawodowych. Od 2016 r. doradcy zawodowi lub inni pracownicy zajmujący się rynkiem pracy są członkami komisji rekrutacyjnych w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych na dany rok szkoleniowy.

(dowód: akta kontroli str. 142, 143-144, 360)

2.2. Centrum odrzuciło/zwróciło bez rozpatrzenia 179 wniosków spośród wniosków otrzymanych w 2014 r., 25 – w 2015 r. i 12 – w 2016 r., sporządzonych wg przepisów obowiązujących do 30 czerwca 2014 r. (176 z 2014 r. i 1 z 2015 r.) lub dla których wnioskujący nie uzupełnił brakujących dokumentów, pomimo wezwania (17 z 2015 r. i 8 z 2016 r.), albo złożonych po raz drugi na tego samego pracownika (3 z 2014 r., 4 z 2015 r. i 1 z 2016 r.), a także w przypadku rezygnacji wnioskodawców z zawarcia umowy (po 3 przypadki z 2015 r. i 2016 r.).

²⁶ Opinie do wniosku złożonego przez pracodawcę o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń sporządzane były na druku, w którym odręcznie uzupełniano: nr sprawy, datę, nazwę i adres wnioskodawcy, oraz odręcznie skreślano odpowiednie zapisy z tekstu dot. warunków wymaganych do przeprowadzenia przygotowania zawodowego oraz innych określonych w rozporządzeniu w sprawie refundowania wynagrodzeń: spełnienia/nie spełnia; warunki/-ów, wymaganych/-ych; określonej/-ych, a w punkcie 2 *Sposób rozpatrzenia wniosku o zawarcie umowy* podkreślano A. Pozytywny. Wszystkie badane opinie podpisane były przez Dyrektora CEiPM.

Centrum negatywnie zaopiniowało 8 wniosków z 2014 r., 11 z 2015 r. i 8 z 2016 r. Powodami negatywnych opinii było niespełnienie wymogów określonych:

- w § 2 ust. 2 i § 3 ust. 6 rozporządzenia w sprawie refundowania wynagrodzeń, dotyczących: limitu zatrudnienia młodocianych pracowników w stosunku do liczby zatrudnionych na czas nieokreślony młodocianych i pracowników, niebędących młodocianymi w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy (2 wnioski z 2014 r., 1 – z 2015 r. i 3 – z 2016 r.) oraz granicznego terminu złożenia wniosku dot. młodocianych, którzy doksztalają się w formach szkolnych, ustalonego do 15 listopada danego roku (4 wnioski z 2014 r., 9 – z 2015 r. i 3 – z 2016 r.);
- w § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu²⁷, dotyczących kwalifikacji zawodowych instruktora praktycznej nauki zawodu (2 wnioski z 2014 r., 1 – z 2015 r. i 1 – z 2016 r.);
- w art. 190 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁸ – w związku z tym, że pracownik w dniu rozpoczęcia nauki zawodu u pracodawcy miał ukończone 18 lat, tj. przekroczył wiek określony dla młodocianej osoby w rozumieniu tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 48)

Badaniem objęto 5 wniosków rozpatrzonych negatywnie przez MWK, po negatywnej opinii CEiPM²⁹. Badanie to wykazało m.in., że opinia dot. wniosku nr 528/730/NS/16 oparta została na nieprawidłowych ustaleniach Centrum w zakresie liczby zatrudnionych młodocianych w stosunku do ogólnej liczby zatrudnionych na czas nieokreślony w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. W przypadku wniosku nr 771/670/NS/16, który dotyczył pracownika urodzonego 11 sierpnia 1998 r., negatywna opinia uzasadniona była następująco: *w chwili rozpoczęcia nauki zawodu uczeń ma ukończone 18 lat*. Umowa o pracę w celu przygotowania zawodowego zawarta została pomiędzy pracodawcą a uczniem (absolwentem gimnazjum) 1 lipca 2016 r., na czas nieokreślony, na naukę zawodu stolarz trwającą 36 miesięcy (od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2019 r.). Wiek tego pracownika w dniu zawarcia umowy z pracodawcą wynosił 17 lat 10 m-cy i 11 dni, a w dniu rozpoczęcia nauki zawodu – 18 lat i 21 dni.

(dowód: akta kontroli str. 96-129)

2.3. Pracownicy CEiPM zajmujący się doradztwem zawodowym, rozwojem zawodowym, pośrednictwem pracy oraz refundacją – w ramach działań odnoszących się m.in. do pozyskiwania pracodawców dla młodocianych – zobowiązani byli do informowania klientów (w tym pracodawców i młodzieży) o możliwości uzyskania refundacji wynagrodzeń pracowników młodocianych. Informacje w tym zakresie były propagowane podczas wszelkich przedsięwzięć realizowanych przez Centrum, w tym targów pracy i edukacji. Zamieszczano je także na stronach internetowych MWK oraz Elektronicznego Centrum Aktywizacji Młodzieży.

Dyrektor CEiPM wyjaśniła: *decyzja o skorzystaniu z refundowania kosztów wynagrodzeń zależy ostatecznie od woli pracodawcy i spełnienia określonych wymagań formalnych w ww. zakresie. Młodzież, w tym młodociani pracownicy mają możliwość skorzystania z usług pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego na zasadach dobrowolności. Rezultatami działań podejmowanych przez pracowników Centrum, z różnych działów tj., pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, refundacji, są liczba klientów, liczba pozyskanych miejsc pracy, liczba udzielonych porad i informacji zawodowych, podpisanych umów o refundację wynagrodzenia młodocianych pracowników, innymi słowy wykonanie planu.*

Dokumentacja związana z rekrutacją uczestników OHP i pozyskiwaniem pracodawców, którzy będą zatrudniać młodocianych pracowników – uczestników OHP, jest prowadzona przez jednostki opiekuńczo-wychowawcze MWK.

Według wiedzy Dyrektora Centrum przed rozpoczęciem rekrutacji na dany rok szkolny kadra hufców pracy dokonuje rozeznania w środowisku lokalnym wśród młodzieży klas trzecich gimnazjum i wśród pracodawców chętnych do zatrudnienia młodocianych, a z informacji przekazywanych przez kierowników takich jednostek na comiesięcznych zespołach

²⁷ Dz.U. Nr 244, poz. 1626 ze zm.

²⁸ Dz.U z 2016 r., poz. 1666 ze zm.

²⁹ Opinie negatywne z dnia: 18 listopada 2014 r. dot. wniosku nr 568/635/NS/14, 17 września 2015 r. dot. wniosku nr 155/NS/15/126, 30.12.2015 r. dot. wniosku 946/230/NS/15, 16 listopada 2016 r. dot. wniosku nr 528/730/NS/16, 2 grudnia 2016 r. dot. wniosku 771/670/NS/16.

kierowniczych MWK wynika, że wszyscy chętni do podjęcia zatrudnienia jako pracownik młodociany znajdują takie zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli str. 39-40, 325-327, 335-337, 360)

Badanie dokumentów dot. 20 umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, zawartych w latach 2013-2014 przez MWK z pracodawcami prywatnymi oferującymi naukę zawodu dla młodocianych będących lub niebędących uczestnikami OHP³⁰ wykazało m.in., że:

- umowy te dotyczyły 111 nowozatrudnionych młodocianych pracowników, z których 50 było uczestnikami OHP. Dla 39 młodocianych okres nauki zawodu upłyne 31 sierpnia 2017 r. Z pozostałej liczby 72 młodocianych: 21 pracowników (29,2%), w tym 10 z OHP, zrezygnowało na własną prośbę z pracy u danego pracodawcy przed zakończeniem nauki zawodu, a z trzema (4,2%) pracodawca rozwiązał umowy bez wypowiedzenia, z winy pracownika. W każdym takim przypadku Centrum otrzymało od pracodawcy świadectwa pracy, które wpływały w czasie od 4 dni do 7 miesięcy po dniu ich wystawienia. Po ukończeniu nauki zawodu 44 pracowników (61,1%), w tym 27 z OHP, zrezygnowało z pracy za porozumieniem stron, a czterech pracowników (5,5%), w tym 2 z OHP, kontynuowało zatrudnienie – jeden przez 4 m-ce, a trzech przez co najmniej 6 m-cy³¹;
- łączna liczba młodocianych pracowników, którzy w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosków o zawarcie 16 z 20 badanych umów o refundację ukończyli przygotowanie zawodowe³², wynosiła 202, w tym 77 osób było uczestnikami OHP. Po zakończeniu nauki zawodu zatrudnienie kontynuowało 31 pracowników (15,3%) u 8 pracodawców, przy czym u tych pracodawców odsetek pracowników kontynuujących zatrudnienie w odniesieniu do liczby młodocianych, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe w ostatnich trzech latach przed dniem złożenia wniosku, mieścił się w granicach od 10% do 83,3%³³, a średnio wynosił 44,3%. Ze 171 młodocianymi, po zakończeniu przygotowania zawodowego, umowy zostały rozwiązane na ich prośbę, za porozumieniem stron³⁴. Ponadto w okresie ostatnich trzech lat przed złożeniem wniosków o zawarcie umowy o refundację z nauki zawodu zrezygnowało, na własną prośbę, 30 młodocianych³⁵, zatrudnionych u 10 pracodawców. Spośród 8 pracodawców, którzy nie zatrudniali pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego, z siedmioma zawarte były kolejne umowy, na podstawie których MWK zobowiązała się do refundacji wypłaconych wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne, łącznie za 77 młodocianych pracowników³⁶;
- umowy o refundację wynagrodzeń sporządzone były według wzorów określonych w rozporządzeniach w sprawie refundowania wynagrodzeń, przy czym w umowach zawartych po 1 lipca 2014 r. do § 2 dodano ust. 4-6 o treści: 4. *Powyższe dokumenty należy złożyć do końca m-ca następującego po kwartale ustanowionym przez Prezesa GUS*, 5. *W przypadku niekompletnego wniosku termin o którym mowa w ust. 2 przedłuża się do czasu uzupełnienia braków*. 6. *Środki finansowe z tytułu zawartej umowy zostaną wypłacone do wysokości maksymalnego limitu pomocy pozostałego do wykorzystania i przysługującego pracodawcy w roku bieżącym oraz w dwóch*

³⁰ Doboru próby do badań dokonano metodą losowania prostego przy użyciu *Pomocnika kontrolera ver. PK-5.5*, po 10 spośród umów zawartych w 2013 r. i w 2014 r. z pracodawcami zatrudniającymi co najmniej trzech młodocianych, z tym, że ze względu na założenie aby połowa z tych umów dotyczyła pracodawców zatrudniających młodocianych uczestników OHP, wystąpiła konieczność uzupełnienia 3 umów z 2013 r. i 2 umów z 2014 r. z pracodawcami zatrudniającymi uczestników OHP, co dokonano poprzez celową zmianę, przyjmując umowy zarejestrowane najbliższej do wyeliminowanych z badania.

³¹ Dane wynikały z oświadczeń pracodawców składanych przy kolejnych wnioskach o refundację, z wyjątkiem 4 pracodawców, którzy ostatnie wnioski o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń młodocianych złożyli we wrześniu i w październiku 2014 r. lub w listopadzie 2015 r., i od których informacje o ewentualnej kontynuacji zatrudnienia w firmie zostały uzyskane telefonicznie, na potrzeby niniejszej kontroli.

³² W przypadku czterech pracodawców, na dzień składania wniosków o zawarcie umowy nie było młodocianych, którzy by ukończyli przygotowanie zawodowe w okresie trzech lat przed dniem złożenia wniosku.

³³ Pracodawca (Zakłady Mięsne S.): liczba młodocianych pracowników, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe w okresie ostatnich trzech lat przed dniem składania wniosku wynosiła 18 (wszyscy byli uczestnikami OHP), z tego 15 kontynuowało zatrudnienie przez co najmniej 6 m-cy.

³⁴ Informacje o zatrudnieniu lub braku zatrudnienia pracowników, którzy w ostatnich trzech latach przed dniem złożenia wniosku ukończyli przygotowanie zawodowe, wynikały z oświadczeń pracodawców składanych przy wniosku o refundację.

³⁵ Według świadectw pracy przekazanych do CEiPM przez 10 pracodawców.

³⁶ Łączna liczba nowozatrudnionych młodocianych pracowników przez poszczególnych pracodawców (wg umów o refundację, zawartych po 2013 r. – do lipca 2017 r.) wahała się od 1 do 30.

poprzedzających go latach kalendarzowych (200 000 €). Ponadto zapis § 3 ust 3 rozpoczynał się od Pracodawcę zobowiązuje się do ... , podczas gdy we wzorze podano Pracodawca zobowiązuje się do

(dowód: akta kontroli str. 130-141, 152)

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że doradcy zawodowi CEiPM nie byli angażowani do działań związanych z przeciwdziałaniem rezygnacji z nauki zawodu przez uczestników OHP i monitorowaniem losów absolwentów OHP, gdyż zadania dotyczące nadzoru nad kształceniem uczestników OHP należały do jednostek opiekuńczo-wychowawczych.

W wyjaśnieniu dot. sposobu analizowania wywiązywania się pracodawców z deklaracji/zobowiązania zatrudnienia młodocianych pracowników przez okres co najmniej 6 miesięcy po ukończeniu przygotowania zawodowego, monitorowania realizacji umowy i losów młodocianego oraz współpracy z przedsiębiorcami Dyrektor Centrum podała: *Dalsze zatrudnienie młodocianych pracowników analizowano każdorazowo sprawdzając wniosek o zawarcie umowy o refundację, na podstawie oświadczeń pracodawców, które są załącznikiem do wniosku. W oświadczeniu pracodawcy podają szczegółową informację o dalszym zatrudnieniu pracowników. W przypadku braku zatrudnienia obowiązani są podać przyczynę. Z informacji przedstawianych przez pracodawców powodem braku kontynuacji zatrudnienia jest rozwiązywanie umów na wnioski pracowników.*

Centrum [...] monitoruje realizację umowy do momentu zatrudnienia dotyczącego czasu trwania nauki zawodu młodocianego pracownika i posiada wiedzę o czasie przerwania zatrudnienia (świadczenia pracy dostarczane przez pracodawców), natomiast nie są monitorowane losy młodocianych pracowników, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe. W niektórych przypadkach (dotyczącego przerwania zatrudnienia) pozyskujemy informację, że młodociany kontynuuje naukę zawodu u innego pracodawcy, bądź zmienił zawód i pracodawcę. Sytuacje takie mają miejsce w czasie weryfikowania wniosków o zawarcie umowy o refundację, kiedy pracodawca dołącza świadectwo pracy młodocianego z poprzedniego miejsca zatrudnienia.

CEiPM OHP w zakresie realizacji umów o refundację monitorowało stan realizacji umów. Monitoring obejmował m.in.: liczbę młodocianych pracowników na których zostały wypłacone środki finansowe z Funduszu Pracy oraz ich wysokość. Zgodnie z oświadczeniami składanymi przez pracodawców mamy informację, że większość pracowników nie kontynuuje zatrudnienia – powodem braku kontynuacji zatrudnienia jest rozwiązywanie umów o pracę na wniosek pracowników młodocianych.

(dowód: akta kontroli str. 39-41)

2.4. Analiza dokumentacji dot. umów o refundację zawartych z 6 pracodawcami³⁷ wykazała, że pracodawcy przy wniosku o zawarcie tych umów przedkładali do Centrum dokumenty lub oświadczenia, z których wynikało, że każda z osób nadzorujących przygotowanie zawodowe młodocianego pracownika posiadała odpowiednie kwalifikacje zawodowe i przygotowanie pedagogiczne, uprawniające do szkolenia młodocianych. W umowie o pracę w celu przygotowania zawodowego zawieranej z młodocianym pracownikiem pracodawca zobowiązywał się m.in. do: zatrudnienia i szkolenia młodocianego zgodnie z programem praktycznej nauki zawodu; zaopatrzenia młodocianego w przewidziany na danym stanowisku sprzęt ochrony osobistej, odzież ochronną i roboczą narzędzia pracy, materiały i inne urządzenia; stosowania się do przepisów o ochronie pracy i zdrowia młodocianych.

Pracownicy CEiPM nie przeprowadzali kontroli na miejscu realizacji umów o refundację – w siedzibie Centrum weryfikowali m.in. dokumenty dot. kwalifikacji instruktorów praktycznej nauki zawodu i ich aktualność oraz poprawność umów o pracę w celu przygotowania zawodowego. Prawo do sprawdzenia dokumentacji pracodawcy w sprawach związanych z realizacją umów o refundację zastrzeżone było dla MWK.

(dowód: akta kontroli str. 152-320)

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że pracownicy młodociani, ich rodzice, opiekunowie prawni i opiekunowie praktyk nie sygnalizowali nieprawidłowości w realizacji warunków umów

³⁷ Kontrolą objęto po dwie umowy z lat 2014-2016 (w tym po jednej dot. uczestników OHP) wraz z dotyczącymi ich dokumentami, zgromadzonymi w teczach założonych dla poszczególnych pracodawców.

o pracę, a w przypadku otrzymania takich sygnałów niezwłocznie powiadomiłaby MWK. Poinformowała przy tym, że w strukturze organizacyjnej MWK jest specjalista ds. kontroli i skarg, który na terenie działania CEiPM wizytował w latach 2014-2015 pięciu pracodawców korzystających z refundacji. Kontrole te dotyczyły wyłącznie wypełnienia przez pracodawcę zobowiązań wynikających z umowy o refundację, tj.: prowadzenie ewidencji czasu pracy, umowy o pracę, listy obecności, itp. Zalecenia wydane były trzem pracodawcom i dotyczyły: wprowadzenia programu nauczania i uzupełnienia brakujących list obecności oraz uzupełnienia akt osobowych młodocianych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

2.5. Centrum, w sprawach związanych z realizacją umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, sprawdzało wyłącznie otrzymaną od pracodawcy dokumentację związaną z wypłatą i rozliczeniem refundacji. Weryfikowano pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym dokumenty załączone do wniosków pracodawcy o zwrot poniesionych kosztów na refundację wynagrodzeń wypłaconych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, tj. listy płac, potwierdzenia odbioru wynagrodzenia, deklaracje ZUS-DRA, rozliczenia wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń – w zakresie poprawności naliczenia kwoty wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne, przekazania wynagrodzenia młodocianemu, zgodności zapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne z kwotą wykazaną w deklaracji, zgodności umowy o refundację z wykazem młodocianych pracowników, których dotyczył wniosek pracodawcy.

W okresie objętym kontrolą na terenie działania CEiPM nie wystąpiły przypadki wypowiedzenia przez MWK umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Natomiast jeden pracodawca został zobowiązany do zwrotu 1 333,62 zł z tytułu nienależnie pobranej refundacji za dwóch młodocianych, którzy nie uzyskali promocji do następnej klasy³⁸. Ponadto jeden pracodawca, po ujawnieniu przez Centrum pobierania refundacji na młodocianego za okres po rozwiązaniu umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego, bez wezwania zwrócił 15 lutego 2017 r. nienależnie pobrane 1 706,43 zł na jednego młodocianego – za okres od grudnia 2015 r. do sierpnia 2016 r.³⁹ Do CEiPM nie wpłynęły żadne skargi dotyczące spraw związanych z zakresem niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 16, 38, 41, 150-151, 361-376)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Centrum 16 listopada 2016 r. negatywnie zaopiniowało otrzymany 2 listopada 2016 r. wniosek nr 528/730/NS/16 o refundację wynagrodzenia wypłacanego młodocianemu pracownikowi M.S., z którym pracodawca 1 sierpnia 2016 r. zawarł umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego, na czas określony (bez podania tego czasu), dotyczącą nauki zawodu murarz-tylnikarz, trwającej od 1 sierpnia 2016 r. do 30 września 2018 r.,

³⁸ Centrum pismem z 24 września 2015 r. przekazało do MWK informację o ujawnieniu (na podstawie oświadczenia pracodawcy załączonego do otrzymanego 13 sierpnia 2015 r. wniosku o refundację) faktu powtarzania I roku nauki zawodu przez dwóch młodocianych, za których pracodawcy wypłacono refundację za miesiące od września do listopada 2014 r. W piśmie tym podano, że ...pracodawca o tym fakcie nie poinformował CEiPM OHP w Nowym Sączu i sporządził refundację na w/w młodocianych, co nie powinno mieć miejsca. W związku z powyższym pracodawca powinien zwrócić bezpodstawnie otrzymaną refundację za okres od IX–XI/2014 r. Nienależnie wypłacone 1 333,62 zł – za zgodą pracodawcy – potrącono z refundacji za okres rozliczeniowy obejmujący miesiące od grudnia 2014 r. do lutego 2015 r.

³⁹ Centrum 1 lutego 2017 r. przekazało do Komendanta MWK notatkę służbową, z informacją, że akceptując w grudniu 2016 r. wniosek o zawarcie umowy na refundację wynagrodzenia młodocianego D.D. zatrudnionego od 1 grudnia 2015 r. do 30 listopada 2018 r., za pomocą systemu *Delfin*, stwierdziło iż młodociany ten zatrudniony był wcześniej w PPHU H. na okres od 1 września 2015 r. do 31 sierpnia 2018 r., lecz umowa o pracę została rozwiązana 30 listopada 2015 r. Pomimo tego biuro rachunkowe, upoważnione do sporządzania wniosków PPHU H. (z którym umowa o refundację wynagrodzeń obejmująca m.in. D.D. została zawarta 4 kwietnia 2016 r.), przedstawiało do CEiPM wnioski pracodawcy o zwrot poniesionych kosztów na refundację wynagrodzeń wypłaconych młodocianym, do których dołączało listy płac z potwierdzeniem odbioru wynagrodzenia przez młodocianych, w tym przez D.D. Na podstawie tych wniosków wypłacona została refundacja kosztów za okres od września 2015 r. do sierpnia 2016 r., a otrzymany 3 stycznia 2017 r. wniosek za okres od września do listopada 2016 r., w którym również był ujęty D.D., wstrzymano do wyjaśnienia. Centrum otrzymało 21 lutego 2017 r. pismo PPHU z prośbą o anulowanie refundacji za D.D. w okresie od grudnia 2015 r. do listopada 2016 r., w którym podano też: *Pracownik młodociany pracował w P.P.H.U. H. ... do dnia 30.11.2015 r. ... Ze względu na zmianę biura rachunkowego, które sporządza wnioski o dokonanie refundacji kosztów, doszło do omyłkowego naliczenia refundacji za w/w pracownika młodocianego. W dniu dzisiejszym tj. 15.02.2017 r. zwracam na Wasz rachunek bankowy nienależnie wypłaconą kwotę refundacji w wysokości 1 706,43 zł [...] za okres 12/2015 – 8/2016.*

z zaliczeniem nauki zawodu od 1 września 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. w innej firmie. W uzasadnieniu tej opinii CEiPM podało: *W związku z wykazaną ilością zatrudnionych pracodawcy przysługuje refundacja na 6 młodocianych łącznie. Na M.S. refundacja nie przysługuje, gdyż pracodawca ma już 6 młodocianych objętych refundacją.*

We wniosku podano, że w dniu składania wniosku liczba etatów ogółem wynosi 8, w tym pracownicy młodociani II rok – 3 i III rok – 3. Liczby odnoszące się do młodocianych zweryfikowane były przez specjalistę ds. refundacji, odpowiednio, do 2 i 4, przy czym z zamieszczonych adnotacji wynikało, że wśród młodocianych II roku nie uwzględniono nowozatrudnionego pracownika M.S., a do III roku zaliczono młodocianego pracownika, który został zwolniony 31 stycznia 2016 r.⁴⁰ i którego świadectwo pracy wpłynęło do Centrum 4 maja 2016 r. W dniu złożenia wniosku firma ta zatrudniała faktycznie 5 młodocianych pracowników, których wynagrodzenie było refundowane przez MWK.

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 104-123)

Według § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie refundowania wynagrodzeń, pracodawca zatrudniający młodocianych może wystąpić z wnioskiem o zawarcie umowy dotyczącej maksymalnie 3 młodocianych, a pracodawca zatrudniający także pracowników niebędących młodocianymi może wystąpić z wnioskiem o zawarcie umowy dotyczącej młodocianych w liczbie nieprzekraczającej trzykrotnej liczby zatrudnionych w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy na czas nieokreślony niebędących młodocianymi.

Z wyjaśnień Dyrektor Centrum w przedmiotowej sprawie wynika, że do dnia sporządzenia opinii – przez niedopatrzenie – nie zamieszczono w teczce pracodawcy świadectwa pracy młodocianego D.H. i nie wprowadzono do systemu *Delfin* zmiany dot. wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę z tym pracownikiem. Przez to wniosek pracodawcy zaopiniowano negatywnie, pomimo że liczba zatrudnionych młodocianych (z uwzględnieniem osoby, której dotyczył wniosek) nie przekraczałaby trzykrotnej liczby zatrudnionych w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Pani Dyrektor dodała też, że pracodawca nie odwołał się od tej opinii.

(dowód: akta kontroli str. 150, 151)

Ocena częściowa

Centrum podejmowało działania mające na celu pozyskiwanie pracodawców dla młodocianych pracowników. Prawidłowo realizowało również zadania związane z weryfikacją i opiniowaniem przyjmowanych wniosków. Jednak jeden z takich wniosków bezzasadnie zaopiniowano negatywnie, wskutek niedopatrzenia w zarejestrowaniu świadectwa pracy. Ponadto NIK zwraca uwagę, że 12 z 27 skontrolowanych pracodawców, u których młodociani pracownicy ukończyli naukę zawodu, nie mogło się wykazać kontynuacją zatrudnienia tych pracowników.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹, wnosi o:

1. Badanie i analizowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych na całym obszarze znajdującym się we właściwości działania CEiPM.
2. Sporządzanie okresowych analiz i ocen wyników działalności Centrum w sferze rynku pracy w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej odpowiedniego wsparcia.
3. Bieżące rejestrowanie zmian wpływających m.in. na rozpatrywanie wniosków o refundację wynagrodzeń.

⁴⁰ Umowa o pracę w celu przygotowania zawodowego zawarta była z młodocianym przez pracodawcę na okres nauki zawodu – od 21 września 2015 r. do 20 września 2018 r.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524. – dalej: *ustawa o NIK*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Krakowie, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych w związku z tym działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, dnia 30 sierpnia 2017 r.

Kontroler

Małgorzata Kram
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopec
Wicedyrektor